



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 863/AL

RELATOR: MINISTRO EDSON FACHIN

ARGUENTE: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO

ADVOGADOS: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E OUTROS

**INTERESSADA: ASSEMBLEIA METROPOLITANA DA REGIÃO
METROPOLITANA DE MACEIÓ**

PARECER AJCONST/PGR Nº 323182/2021

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REGIÃO METROPOLITANA DE MACEIÓ. SANEAMENTO BÁSICO. PRELIMINARES DE NÃO CONHECIMENTO. NECESSIDADE DE PRÉVIO EXAME DA LEI COMPLEMENTAR 50, DE 15.10.2019, DO ESTADO DE ALAGOAS. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. NÃO ATENDIMENTO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. MÉRITO. ATOS IMPUGNADOS. SUBSTANCIAL BENEFÍCIO PARA O ESTADO DE ALAGOAS. PREJUÍZO DA AUTONOMIA MUNICIPAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não é meio idôneo para a fiscalização abstrata de constitucionalidade de atos cuja análise dependa de prévio exame de legislação infraconstitucional.
2. Não se admite a ADPF quando existir outros meios eficazes para neutralizar a situação de lesividade ao preceito fundamental, em atenção ao princípio da subsidiariedade – Lei 9.882/1999, art. 4º, § 1º.
3. A estrutura de governança interfederativa da região metropolitana há de impedir que um ente da Federação



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

tenha predomínio absoluto sobre os demais no processo de tomada de decisões.

4. Violam o preceito fundamental da autonomia municipal atos que autorizam repasse e disponibilidade integral, apenas para ente estadual da federação, de todo o produto dos direitos de exploração dos serviços de saneamento básico prestados em região metropolitana.

— Parecer pelo não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, caso conhecida, pela procedência do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade das Resoluções AM 05/2019 e 01/2020 da Assembleia Metropolitana da Região Metropolitana de Maceió, das Resoluções CD 04/2019 e 01/2020 do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Maceió, dos itens 1.1, “i”, 6.1, “h”, e 10.3 do Convênio de Cooperação firmado entre o Estado de Alagoas e a Região Metropolitana de Maceió, e da Cláusula 8ª do Contrato de Concessão firmado entre o Estado de Alagoas e a BRK Ambiental, nas partes em que autorizaram o repasse e a disponibilidade integral ao Estado de Alagoas de todo o produto dos direitos de exploração dos serviços de saneamento básico prestados na Região Metropolitana de Maceió, julgando-se prejudicado o agravo interno interposto.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro, tendo por objeto as Resoluções AM 05/2019 e 01/2020 da Assembleia Metropolitana da Região Metropolitana de Maceió, as Resoluções CD 04/2019 e 01/2020 do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Maceió, os itens 1.1, “i”, 6.1, “h”, e 10.3 do Convênio de Cooperação firmado entre o Estado de Alagoas e a Região Metropolitana de Maceió, e a Cláusula 8ª do Contrato de Concessão firmado entre o Estado de Alagoas e a BRK Ambiental.

Afirma o autor que os atos impugnados teriam autorizado o repasse, ao Estado de Alagoas, dos valores integrais originados da outorga dos serviços públicos de água e de esgoto de interesse dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Maceió, ocasionando prejuízos à autonomia daqueles municípios, para quem tais recursos financeiros deveriam ter sido repassados, por serem oriundos de serviços públicos de interesse predominantemente local.

Relata que, com base no art. 25, § 3º, da Constituição Federal, o Estado de Alagoas editou a Lei Complementar 18, de 19.11.1998, por meio da qual instituiu a Região Metropolitana de Maceió, composta inicialmente por 11 municípios, tendo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

recebido o acréscimo de 2 municípios por intermédio das Leis Complementares 38/2013 e 40/2014.

Acresce que, posteriormente, foi publicada a Lei Complementar 50, de 15.10.2019, a qual, a despeito de fazer alusão ao exercício compartilhado das funções públicas de interesse comum desempenhadas pelos municípios integrantes da Região Metropolitana de Maceió e pelo Estado de Alagoas, teria sido *“claramente concebida para subjugar os interesses locais, em favor do ente estadual”*.

Assegura que a Lei Complementar 50/2019 alterou substancialmente os critérios de composição e de participação na Assembleia Metropolitana, órgão deliberativo responsável pela fixação de todas as diretrizes e balizas a serem observadas pela Região Metropolitana de Maceió, passando a estabelecer que a aludida Assembleia será composta:

- (i) pelos Prefeitos de cada um dos 13 municípios que a integram, cujos votos em conjunto têm peso 40;
- (ii) por 4 representantes do Poder Executivo estadual indicados pelo Governador do Estado de Alagoas, cujos votos em conjunto têm peso 40;
- (iii) por 3 autoridades estaduais indicadas pelo Presidente da Assembleia Legislativa, cujos votos somados têm peso 15;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(iv) por 5 representantes da sociedade civil indicados pelo Governador do Estado de Alagoas, cujos votos totais têm peso 5; e (v) por um Presidente, que será o Governador do Estado de Alagoas ou o representante por ele indicado.

Assevera que essa composição, ao conferir um total de 60% dos votos da Assembleia Metropolitana para autoridades estaduais ou representantes indicados por autoridades estaduais, acaba por ocasionar uma manifesta supremacia do Estado de Alagoas nas decisões tomadas pelo aludido colegiado.

Aduz que a supremacia do Estado de Alagoas também teria se verificado na composição do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, instância executiva do Sistema Gestor da Região Metropolitana de Maceió, por ser composta (i) pelo Chefe do Poder Executivo estadual, com direito a voto de peso 40; (ii) pelos Prefeitos dos 13 municípios, cujos votos somados têm peso de 40; (iii) por 3 representantes indicados pela Assembleia Legislativa, cujos votos totais apresentam peso de 20.

Sustenta que a Lei Complementar estadual 50/2019, ao haver concentrado os poderes deliberativos e executivos da Região Metropolitana de Maceió ao domínio do Estado de Alagoas, terminou por afrontar o preceito fundamental da autonomia municipal estatuído nos arts. 18 e 34, VII, "c", da Constituição Federal, por ter promovido o alijamento dos municípios



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

integrantes da aludida região metropolitana de quaisquer processos decisórios a ela pertinentes.

Exemplifica o alegado alijamento dos municípios da estrutura institucional da Região Metropolitana de Maceió com a situação do Município de Maceió, que, embora tenha população que representa 76,11% de toda a região metropolitana, tem apenas 13% dos votos da Assembleia Metropolitana e 15% dos votos do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, enquanto autoridades ou representantes estaduais mantêm 60% dos mesmos votos.

Registra que, por esse motivo, foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal a ADI 6573 precisamente contra a Lei Complementar estadual 50/2019, tendo sido objeto inclusive de parecer desta Procuradoria-Geral da República favorável ao pleito ali formulado.

Esclarece que a inconstitucionalidade da Lei Complementar 50/2019 é pano de fundo para a prática dos atos regulamentares e concretos impugnados nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Narra que, em 2019, a Assembleia Metropolitana reuniu-se para aprovar a ora impugnada Resolução AM 05/2019, a qual passou a estabelecer que o valor da outorga dos serviços públicos de saneamento básico na Região Metropolitana de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Maceió será pago ao Estado de Alagoas, ressaltando que essa questão sequer fora objeto de deliberação naquela reunião.

Diz que, a valer os termos do aludido ato, os municípios titulares do serviço de saneamento renunciariam, *“em favor do Estado, da integralidade dos valores a que fazem jus, a título de outorga, por ocasião da concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário que (...) são de titularidade dos municípios, e não do estado”*.

Expõe que, na mesma data, o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano obteve autorização para a celebração de Convênio de Cooperação para gestão associada dos serviços públicos de saneamento básico, tendo culminado na edição da ora atacada Resolução CD 04/2019, a qual estatui que o valor pago a título de outorga dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário deverá ser repassado e utilizado pelo Governo do Estado, o que incorre, segundo afirma o autor, em usurpação do patrimônio dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Maceió.

Explicita que, em 22.1.2020, foi celebrado o ora questionado Convênio de Cooperação entre a Região Metropolitana de Maceió e o Estado de Alagoas, que prevê mais uma vez o repasse integral ao Estado do valor a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ser recebido em decorrência da outorga dos serviços de saneamento básico da aludida região metropolitana.

Noticia que, posteriormente, foi lançado o edital de Concorrência Pública 09/2020, direcionado à outorga da prestação de serviços de saneamento básico, tendo se sagrado vencedora, em 30.9.2020, a empresa BRK Ambiental, com a apresentação de um lance no valor aproximado de R\$ 2 bilhões.

Acrescenta que, em 6.11.2020, ou seja, 37 dias após a vitória da BRK Ambiental, ocorreu a 3ª Reunião tanto da Assembleia Metropolitana como do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, *“para se discutir a alteração do texto referente à aplicação da outorga a ser paga pela Concessionária, diretamente ao Estado de Alagoas, pela concessão dos serviços de saneamento básico, objeto da Concorrência Pública nº 09/2020”*.

Comunica que, na reunião, foi aprovada pela Assembleia Metropolitana a ora combatida Resolução AM 01/2020, que passou a estabelecer que os valores a serem recebidos pelo Governo do Estado de Alagoas em decorrência da outorga dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário na Região Metropolitana de Maceió deverão ser aplicados em investimentos, conforme programação orçamentária do Poder Executivo estadual.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Informa que, na indigitada reunião, o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano aprovou a Resolução CD 01/2020, por meio da qual, além de autorizar a celebração de Termo Aditivo ao Convênio de Cooperação 01/2019/CDM, igualmente estabeleceu que o valor a ser recebido pelo Governo do Estado de Alagoas a título de outorga dos serviços de água e esgotamento sanitário na Região Metropolitana de Maceió deverá ser aplicado em investimentos, conforme programação orçamentária do Poder Executivo estadual.

Destaca que o Estado de Alagoas, *“por possuir todo o poder decisório, conseguiu aprovar a transferência integral do valor da outorga aos cofres estaduais, que poderá ser investido da forma que o Estado bem entender, sem qualquer ingerência municipal”*.

Revela que, em 18.12.2020, foi assinado, entre o Estado de Alagoas e a empresa BRK Ambiental, o Contrato de Concessão dos Serviços de Água e Esgoto da Região Metropolitana de Maceió, ora rebatido, o qual estatui que a outorga será paga em 2 parcelas, sendo a primeira repassada como condição para assinatura do contrato no valor de 30% de seu montante total, e os outros 70% em data posterior.

Explana que, na mesma data de assinatura do contrato, foi repassado aos cofres do Estado de Alagoas o montante aproximado de R\$ 600 milhões, representativo de 30% do total da outorga, e que serão repassados os 70% restantes, algo na ordem R\$ 1,4 bilhão, na data de 1.7.2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Assume que “não surpreende (...) a anomalia dos atos ora impugnados, que apenas são compreensíveis na perspectiva de órgãos deliberativos e executivos que, criados no âmago da Região Metropolitana de Maceió, revelam clara onipotência do ente estadual, frente aos Municípios, com claro desrespeito aos interesses locais”.

Argui que os atos impugnados nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental, ao concentrarem o poder decisório do Sistema Gestor Metropolitano da Região Metropolitana de Maceió ao alvedrio do Estado de Alagoas, ocasionam ofensa aos preceitos fundamentais do pacto federativo, da autonomia municipal e do direito fundamental de promoção à saúde básica, estatuídos, respectivamente, nos arts. 1º, *caput*, 18, 34, VII, “c”, e 30, VII, da Constituição Federal.

Menciona os estados do Rio de Janeiro e do Amapá como exemplos de modelo de negócio de distribuição dos valores oriundos da outorga de serviços de água e de esgotamento sanitário prestados em região metropolitana, pontuando que, enquanto no Rio de Janeiro o valor da outorga é repartido entre o Estado e os municípios, no Amapá o pagamento é feito ao Estado, que distribui integralmente os recursos aos municípios titulares na proporção de habitantes.

Requer a concessão de medida cautelar



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

para suspender, imediatamente, os efeitos da Resolução AM nº 05, de 11.12.2019; da Resolução AM nº 01, de 06/11/2020; da Resolução CD nº 04, de 11/12/2019; da Resolução CD nº 01, de 06/11/2020; dos itens 1.1, “i”, 6.1, “h”, e 10.3 do Convênio de Cooperação; e da Cláusula 8ª do Contrato de Concessão firmado entre o Estado de Alagoas e a BRK Ambiental”, e, ainda, para determinar que “1) a BRK Ambiental seja compelida a depositar em conta judicial, aberta especificamente para este fim, o importe residual de 70% do valor do lance vencedor da Concorrência Pública nº 09/2020, cujo pagamento está previsto para ocorrer em 01/07/2020; e, ainda, 1.1) Caso, no momento de deferimento da medida limiar, os valores referentes a 70% do lance vencedor já tenham sido depositados em favor do Governo do Estado de Alagoas, (...) pede-se que a providência acautelatória seja no sentido do imediato bloqueio do numerário, até final julgamento da presente ação”, e para “2) que o Estado de Alagoas seja compelido a transferir, para a mesma conta judicial, o valor já recebido no ato de assinatura do contrato, na ordem de R\$ 600.000.000,00 (...), referente aos 30% do valor da outorga pago pela BRK Ambiental ou, subsidiariamente, seja o Estado de Alagoas proibido de utilizar os referidos recursos, até final julgamento da presente ação”.

Ao final, pleiteia julgamento de procedência do pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade do repasse integral, ao Estado de Alagoas, do valor da outorga, conforme previsto nos atos impugnados nesta arguição.

Adotou-se, por analogia, o rito dos arts. 6º e 8º da Lei 9.868/99.

Indeferida pelo Relator, Ministro Edson Fachin, a medida cautelar requerida, o autor interpôs agravo interno, pleiteando a reconsideração da decisão agravada; subsidiariamente, o provimento do recurso, para deferimento da cautelar.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O Governador do Estado de Alagoas, em suas informações, defendeu a constitucionalidade tanto da instituição da Região Metropolitana de Maceió quanto dos atos impugnados nesta arguição, afirmando que estes últimos foram emanados de decisões lícita e democraticamente tomadas pelos órgãos gestores da referida região metropolitana.

Argumentou que, diversamente do que arguido na inicial, a Lei Complementar estadual 50/2019 não ocasiona concentração de poder nas mãos do Estado de Alagoas, privilegiando a participação de vários entes públicos e integrantes da sociedade civil na gestão da Região Metropolitana de Maceió, de forma federativa e democrática; tanto que o diploma não concentra o poder decisório a apenas uma única esfera de poder, por conferir peso idêntico de 40% aos votos tanto do Chefe do Poder Executivo estadual quanto dos prefeitos dos municípios integrantes da região metropolitana, atribuindo ainda 20% para representantes indicados pela Assembleia Legislativa.

Alegou que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 1.842, refutou a tese de que deveriam ser garantidos voto e participação paritários de todos os entes federativos envolvidos na gestão de regiões metropolitanas, tendo ali concluído que só não é compatível com a Constituição concentrar o poder decisório ao âmbito de um único ente.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Questionou a tese defendida na inicial de que os serviços de saneamento básico seriam titularizados apenas pelos municípios integrantes da Região Metropolitana de Maceió, ressaltando o que estatui a Lei 14.026/2020, segundo a qual o Estado, juntamente com os municípios, exerce a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas.

Disse inexistir qualquer inconstitucionalidade nas decisões dos órgãos gestores da Região Metropolitana de Maceió de direcionar o valor da outorga dos serviços públicos de água e de esgoto ao Estado de Alagoas, que igualmente é titular dos referidos serviços, asseverando não haver *“qualquer regra constitucional, e muito menos preceito fundamental, que estabeleça parâmetros e definições da Região Metropolitana no que concerne à destinação dos recursos advindos da outorga”*, incumbindo a decisão sobre a destinação dos recursos a cada região metropolitana.

Requeru o indeferimento da medida cautelar e, ao final, o julgamento de improcedência dos pedidos.

O Advogado-Geral da União, entendendo que os atos impugnados nesta arguição permitiram *“uma destinação unilateral, não compartilhada, do produto da transferência de direitos de exploração do serviço de saneamento local”* e que, por isso, teriam afrontado regras gerais do Estatuto da MetrÓpole e os próprios preceitos fundamentais tidos como violados na inicial, manifestou-



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

se pela procedência do pedido, *“com a conseqüente determinação de que o valor referente à outorga seja transferido ao orçamento do FUNDERM, garantido-se, assim, o compartilhamento efetivo de meios e recursos no âmbito da Região Metropolitana de Maceió/AL, observadas, pelo colegiado gestor do fundo, todas as obrigações eventualmente pactuadas pelo Estado de Alagoas no contrato de concessão, incluindo-se eventuais direitos e indenizações por ativos da antiga operadora do serviço”*.

Eis, em síntese, o relatório.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental não há de ser conhecida.

Nesta arguição, foram impugnadas Resoluções exaradas pela Assembleia Metropolitana e pelo Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, ambos da Região Metropolitana de Maceió; itens de convênio firmado entre o Estado de Goiás e a Região Metropolitana de Maceió; e cláusula de contrato firmado entre o Estado de Goiás e a empresa BRK Ambiental. Todos esses atos autorizaram o repasse, para o Estado de Alagoas, da integralidade dos recursos oriundos da outorga dos serviços públicos de água e de esgoto prestados no âmbito da Região Metropolitana de Maceió.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Conquanto o autor argua violação direta aos princípios federativo e da autonomia municipal e ao direito fundamental de promoção à saúde básica, para se concluir que os atos impugnados efetivamente contrariam preceitos fundamentais da Constituição Federal, torna-se necessário o prévio exame de dispositivos da Lei Complementar estadual 50/2019.

Segundo consta da inicial, a Lei Complementar estadual 50/2019 conferiu ao Estado de Alagoas supremacia na tomada de decisões no âmbito da Região Metropolitana de Maceió, ao ter concedido ao aludido ente da Federação ampla maioria de votos na Assembleia Metropolitana e no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, respectivos órgãos deliberativo e executivo da referida região metropolitana, em prejuízo da autonomia dos treze municípios dela integrantes e titulares dos serviços públicos ali prestados. Com isso, consoante a exordial, o diploma em referência teria incorrido em afronta ao preceito fundamental da autonomia municipal estatuído nos arts. 18 e 34, VII, “c”, da Constituição Federal.

Conforme assume o autor, a inconstitucionalidade da Lei Complementar estadual 50/2019 constitui o pano de fundo da controvérsia discutida nesta ADPF, já que os atos aqui questionados foram praticados pela Assembleia Metropolitana, pelo Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Região Metropolitana de Maceió e pelo Estado de Alagoas justamente com fundamento naquele diploma estadual e exatamente com base na alegada supremacia por ele conferida ao ente estadual na tomada de decisões dentro da região metropolitana em referência, com prejuízo dos municípios dela integrantes.

Assim, para se reconhecer que os atos impugnados nesta arguição teriam contrariado preceitos fundamentais da Constituição Federal, por terem autorizado o repasse integral ao Estado de Alagoas dos recursos oriundos da outorga de serviços públicos de água e esgoto prestados na Região Metropolitana de Maceió, em detrimento dos municípios dela integrantes, é imperiosa a prévia análise de dispositivos da Lei Complementar estadual 50/2019 também tidos como inconstitucionais pelo autor.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabelece que a arguição de descumprimento de preceito fundamental não é meio idôneo para fiscalização da constitucionalidade de atos do Poder Público cuja análise não se proceda de forma direta e dependa de prévio exame de legislação infraconstitucional. Nesse sentido:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. DECISÕES JUDICIAIS DE BLOQUEIO, PENHORA, ARESTO E SEQUESTRO DE RECURSOS PÚBLICOS DA COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DO



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

RIO GRANDE DO NORTE – CAERN. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. APLICABILIDADE DO REGIME DE PRECATÓRIOS. PRECEDENTES. INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. ARGUIÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, JULGADA PROCEDENTE. 1. *Não autoriza análise de ato questionado por arguição de descumprimento de preceito fundamental quando se cuidar de ofensa reflexa a preceitos fundamentais. Precedentes.* 2. *A Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte – CAERN é sociedade de economia mista, prestadora de serviço público em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro: aplicação do regime de precatórios (art. 100 da Constituição da República). Precedentes.* 3. *Decisões judiciais de bloqueio, penhora, arresto e outras formas de constrição do patrimônio público de empresa estatal prestadora de serviço público em regime não concorrencial: ofensa à legalidade orçamentária (inc. VI do art. 167 da Constituição), à separação funcional de poderes (art. 2º da Constituição) e à continuidade da prestação dos serviços públicos (art. 175 da Constituição). Precedentes.* 4. *Arguição parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições patrimoniais por bloqueio, penhora, arresto, sequestro e determinar a sujeição ao regime de precatórios à Companhia de Água e Esgoto do Rio Grande do Norte – CAERN.*

(ADPF 556, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 5.3.2020 – grifo nosso)

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DISPOSITIVOS DO DECRETO PRESIDENCIAL 6.620, DE 29 DE OUTUBRO DE 2008, QUE REGULAMENTA A LEI DOS PORTOS (LEI 8.630/1993). OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I - *A jurisprudência desta*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Suprema Corte, não reconhece a possibilidade de controle concentrado de atos que consubstanciam mera ofensa reflexa à Constituição, tais como o ato regulamentar consubstanciado no decreto presidencial ora impugnado. II - Agravo regimental a que se nega provimento.

(ADPF 169-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 11.10.2013 – grifo nosso.)

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DISPOSITIVOS DO DECRETO PRESIDENCIAL 5.597, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2005, QUE REGULAMENTA O ACESSO DE CONSUMIDORES LIVRES ÀS REDES DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. ILEGITIMIDADE ATIVA DA ASSOCIAÇÃO ARGUENTE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AUSÊNCIA DE POTENCIALIDADE LESIVA. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. (...)

IV – A jurisprudência desta Suprema Corte não reconhece a possibilidade de controle concentrado de atos que consubstanciam mera ofensa reflexa à Constituição, tais como o ato regulamentar consubstanciado no Decreto presidencial ora impugnado. (...)

VI – Agravo regimental improvido.

(ADPF 93-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 6.8.2009 – grifo nosso.)

Caso se conclua que as inconstitucionalidades alegadas na inicial se dão de forma direta, esta arguição ainda assim não há de ser conhecida, ante o desatendimento ao requisito da subsidiariedade.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A despeito da amplitude do art. 1º da Lei 9.882/1999, o objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental é limitado pelo art. 4º, § 1º, da mesma lei, que atrela o cabimento da ação à falta de outro meio capaz de neutralizar a situação de lesividade ao preceito fundamental.

Trata-se a ADPF de ação constitucional que completa o sistema de controle concentrado de constitucionalidade, atribuindo ao Supremo Tribunal Federal competência para examinar atos variados do Poder Público, atividade que, por vezes, recai em interseção com outros meios processuais.

Nas ações de controle concentrado, o Supremo Tribunal Federal é especialmente habilitado a apreciar, deliberar e definir teses abstratas, cotejando entendimentos de ordem jurídica objetiva. Não é particularmente guarnecido, nessa espécie de ação, dos mecanismos de produção de provas cogitados para outras vias processuais. A cognição exauriente, no seu aspecto fático, encontra determinados limites no curso procedimental da ADPF.

Assim, o princípio da subsidiariedade há de ser vislumbrado como requisito de procedibilidade da ADPF que visa a *“repelir o uso descriterioso da medida, impedindo que ela se dissocie de sua índole objetiva, para servir de atalho a pretensões subjetivas interessadas apenas na obtenção da prestação jurisdicional da maneira*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

processualmente mais cômoda, o que banalizaria a via da jurisdição concentrada”
(ADPF 95/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 11.2.2014).

É essa a razão de ser do princípio da subsidiariedade, que condiciona a admissibilidade dessa espécie de ação de controle concentrado, o qual, ressalte-se, não depende do efetivo alcance da pretensão em maior ou menor abrangência pela via difusa, mas, tão somente, da existência instrumentos processuais aptos a neutralizar a alegada situação de lesividade a preceito fundamental.

Esta arguição dirige-se, em última análise, a impedir que os recursos oriundos da outorga de serviços públicos de água e de esgotamento sanitário prestados na Região de Metropolitana de Maceió sejam integralmente repassados para o Estado de Alagoas e mantidos sob sua custódia. O autor busca, para tanto, declarar a invalidade não apenas de atos exarados por órgãos gestores da referida região metropolitana, como também de itens de convênio firmado pelo Estado de Alagoas e pela região metropolitana e, ainda, de cláusula de contrato assinado pelo Estado de Alagoas e por empresa privada.

Tais provimentos podem ser eficazmente buscados em vias distintas.

Medidas judiciais de caráter preventivo, repressivo e de urgência são aptas a sanar os supostos prejuízos causados aos treze municípios integrantes da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Região Metropolitana de Maceió em decorrência do repasse integral ao Estado de Alagoas dos recursos oriundos da outorga de serviços públicos de água e de esgotamento sanitário ali prestados. Os próprios municípios envolvidos podem propor ações judiciais com vistas a questionar a legitimidade desses repasses e dos atos que lhes dão respaldo.

A existência de vias processuais distintas capazes de solucionar a controvérsia em exame obsta o conhecimento desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, por não atendimento do princípio da subsidiariedade.

Caso conhecida, a arguição há de ser julgada procedente.

Ao oferecer parecer na ADI 6.573/AL, proposta pelo Partido dos Trabalhadores contra dispositivos da Lei Complementar 50/2019 do Estado de Alagoas, este Procurador-Geral da República defendeu a inconstitucionalidade do art. 8º do aludido diploma, por ocasionar a concentração em prol de representantes do Estado de Alagoas de 55% (cinquenta e cinco por cento) dos votos da Assembleia Metropolitana da Região Metropolitana de Maceió, em detrimento da autonomia dos treze municípios dela integrantes, cujos votos somados totalizam o patamar de 40% (quarenta por cento).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No entendimento desta Procuradoria-Geral da República, fere a autonomia dos treze municípios integrantes da Região Metropolitana de Maceió conferir a eles, enquanto titulares originais dos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, peso decisório inferior ao do Estado de Alagoas no âmbito da Assembleia Metropolitana da referida região metropolitana.

Similar concentração de poder decisório também é concedida ao Estado de Alagoas no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, instância executiva da Região Metropolitana de Maceió: nos termos do art. 14 da Lei Complementar estadual 50/2019, o aludido órgão colegiado é composto pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cujo voto tem peso de 40% (quarenta por cento), por 3 representantes da Assembleia Legislativa, cujos votos somados apresentam peso de 20% (vinte por cento), e pelos prefeitos dos treze municípios integrantes da referida região metropolitana, com votos conjuntos totais de 40% (quarenta por cento).

Percebe-se, pois, que a Lei Complementar estadual 50/2019 acaba por afrontar a autonomia dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Maceió, ao conferir a eles poderes decisório e de votação substancialmente



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

inferiores ao Estado de Alagoas no âmbito dos órgãos gestores da aludida região metropolitana.

Sobre a estrutura de governança interfederativa de região metropolitana, assim já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

*(...) Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. **O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.***

*Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. **A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.*** (...)

(ADI 1.842, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, DJe de 16.9.2013) – Grifos nossos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Como bem pontuado por essa Suprema Corte no julgado em tela, quando do estabelecimento de região metropolitana, *“é necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios”*.

Com efeito, concentrar poder decisório ao alvedrio de apenas um ente federativo no âmbito de região metropolitana resulta tanto em afronta abstrata à autonomia dos outros entes federativos dela integrantes, quanto pode ensejar que sejam proferidos atos concretos dentro da mesma região metropolitana amplamente favoráveis ao ente com maior poder de decisão. É precisamente essa situação que se verifica no contexto desta ADPF.

Não bastasse a Lei Complementar estadual 50/2019 ocasionar afronta à autonomia dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Maceió, por conceder maior poder decisório ao Estado de Alagoas no âmbito dos órgãos gestores da citada região metropolitana, os atos concretos impugnados nesta ADPF, praticados no bojo da mesma região metropolitana, favoreceram substancialmente o Estado de Alagoas ao autorizarem o repasse e a disponibilidade integral em seu benefício de todos recursos oriundos da outorga de serviços públicos de água e esgoto prestados na Região, em detrimento dos municípios dela integrantes e também titulares desses serviços.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

As ora impugnadas Resoluções AM 05/2019 e 01/2020 e CD 04/2019 e 01/2020, que autorizaram o repasse e a disponibilidade integral ao Governo do Estado de Alagoas de todos os recursos oriundos da outorga de serviços públicos de água e esgoto prestados na Região Metropolitana de Maceió, foram proferidas exatamente pelos órgãos gestores a quem a Lei Complementar estadual 50/2019 concedeu primazia de poder decisório para o Estado de Alagoas, no caso a Assembleia Metropolitana e o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano.

Já o Convênio de Cooperação firmado entre o Estado de Alagoas e a Região Metropolitana de Maceió e o Contrato de Concessão firmado entre o Estado de Alagoas e a BRK Ambiental, ora questionados, foram firmados com fulcro nas disposições constantes das mencionadas Resoluções AM 05/2019 e 01/2020 e CD 04/2019 e 01/2020.

Os atos combatidos nesta arguição, portanto, ao terem autorizado a destinação e a disponibilidade integral para o Estado de Alagoas de todo o produto dos direitos de exploração dos serviços de saneamento básico prestados na Região Metropolitana de Maceió, com manifesto prejuízo aos municípios dela integrantes e que titularizam os mesmos serviços, terminaram por vulnerar o preceito fundamental da autonomia municipal estatuído no art. 18, *caput*, da Constituição Federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela não conhecimento da arguição e, caso conhecida, pela procedência do pedido, para ser declarada a inconstitucionalidade das Resoluções AM 05/2019 e 01/2020 da Assembleia Metropolitana da Região Metropolitana de Maceió, das Resoluções CD 04/2019 e 01/2020 do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Maceió, dos itens 1.1, “i”, 6.1, “h”, e 10.3 do Convênio de Cooperação firmado entre o Estado de Alagoas e a Região Metropolitana de Maceió, e da Cláusula 8^a do Contrato de Concessão firmado entre o Estado de Alagoas e a BRK Ambiental, nas partes em que autorizaram o repasse e a disponibilidade integral ao Estado de Alagoas de todo o produto dos direitos de exploração dos serviços de saneamento básico prestados na Região Metropolitana de Maceió, julgando-se prejudicado o agravo interno interposto.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

VF